

# 地方都市圏における土地利用の規制格差と地域変容\*

## Land Use Control Gaps between Municipalities of Local Conurbation Area and their Population Change\*

片岸 将広\*\*・川上 光彦\*\*\*・埴 正浩\*\*

By Masahiro KATAGISHI\*\*・Mitsuhiko KAWAKAMI\*\*\*・Masahiro RACHI\*\*

### 1. はじめに

わが国は、第二次世界大戦後の復興にあわせて、急激な人口増加と経済成長を遂げた。都市部への人口・都市的土地利用の集積が進む中、無秩序な市街化を抑制するための都市計画対応として、1968年の新都市計画法制定により区域区分（線引き）制度が導入された。

線引き制度は、計画的な市街化を図るための市街化コントロール手法として一定の効果を発揮してきた。しかし、市街化区域と市街化調整区域との間に規制格差をもたらしていることに加え、地方部では車社会の進展等に伴う生活圏の広域化やライフスタイルの変化等を背景に、都市的開発が周辺の非線引き白地地域や都市計画区域外といった土地利用規制の緩い地域（当初は都市的開発が生じないと想定していた地域）に及んでおり、線引き都市計画区域内に留まらず、非線引き都市計画区域や都市計画区域外との間にも新たな規制格差を生じている。さらに、市町村合併により一つの自治体内に線引き・非線引きの二つの都市計画区域が混在する状況が生じており、都市計画区域の再編・規制格差の是正に関する議論が各地で行われている。なお、線引き・非線引きの土地利用規制格差の問題については、これまでも多くの研究等で指摘されており、その是正に向けた都市計画的対応としての開発許可条例<sup>1)</sup>や特定用途制限地域<sup>2)</sup>、市街化調整区域における地区計画<sup>3)</sup>などについてもいくつかの研究がみられる。

一方、わが国ではすでに人口減少時代を迎えている。国立社会保障・人口問題研究所<sup>4)</sup>によると、2005年国勢調査結果では、2000年から2005年にかけて、すでに32道県で人口が減少しており、三大都市圏に比べて地方都市圏での人口減少が先行して進んでいる。さらに、人口が減少する都道府県は今後も増加を続け、2010年から2015年にかけては42道府県、2020年から2025年にかけては沖縄県を除く46道府県、2025年以降はすべての都道府県で人口が減少することが予想されている。

このことから、成長・拡大を前提とした線引き制度をはじめとする都市計画制度は大きな転換期を迎えている。社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会が平成21年6月に発表した「都市政策の基本

的な課題と方向検討小委員会報告」では、都市の将来ビジョンに関する共通の指針として「エコ・コンパクトシティの実現」などを掲げ、これまでの拡散型都市構造から集約型・低炭素型の都市構造を目指す方向が示されている。また、都市計画制度の見直し検討の方向性として、「長期安定的な土地利用計画システムの確立」などが示されている。これらを具体化していくためには、これまでの都市計画制度に基づく土地利用規制格差が地域変容に与えてきた影響について、単一都市だけではなく都市圏レベルで分析・考察する必要がある。

そこで本稿では、北陸地域の県庁所在都市を中心都市とする地方都市圏を事例に、土地利用規制格差と人口変動等の関係から、地域変容の実態について考察する。

### 2. 全国の都市計画区域数と区域区分指定状況の推移

全国の都市計画区域数及び区域区分設定区域数の推移を表-1に示す。2008年都市計画現況調査結果（国土交通省）によると、2008年3月31日現在で、231の都市計画区域が存在し、そのうち線引き導入区域は282区域（23%）であり、約8割の都市計画区域は非線引きとなっている。また、2000年都市計画年報から1971年～2000年（各年3月31日現在）の約30年間における区域区分設定状況の推移をみると、制度創設当初から人口増加が著しかった時期にあたる1960年～1980年代には増加傾向にあ

表-1 都市計画区域数・区域区分設定区域数の推移

| 年     | 都市計画区域数 | 区域区分設定区域数 | 区域区分非設定区域数 | 区域区分設定区域数 | 区域区分非設定区域数 | 区域区分設定区域割合 | 区域区分非設定区域割合 |
|-------|---------|-----------|------------|-----------|------------|------------|-------------|
| 1971年 | 1,114   | 253       | 861        | 1,000     | 1,000      | 22.7%      | 77.3%       |
| 1972年 | 1,088   | 280       | 808        | 1,107     | 938        | 25.7%      | 74.3%       |
| 1973年 | 1,079   | 285       | 794        | 1,126     | 922        | 26.4%      | 73.6%       |
| 1974年 | 1,084   | 296       | 788        | 1,170     | 915        | 27.3%      | 72.7%       |
| 1975年 | 1,145   | 298       | 847        | 1,178     | 984        | 26.0%      | 74.0%       |
| 1976年 | 1,161   | 302       | 859        | 1,194     | 998        | 26.0%      | 74.0%       |
| 1977年 | 1,171   | 309       | 862        | 1,221     | 1,001      | 26.4%      | 73.6%       |
| 1978年 | 1,176   | 312       | 864        | 1,233     | 1,003      | 26.5%      | 73.5%       |
| 1979年 | 1,175   | 312       | 863        | 1,233     | 1,002      | 26.6%      | 73.4%       |
| 1980年 | 1,179   | 315       | 864        | 1,245     | 1,003      | 26.7%      | 73.3%       |
| 1981年 | 1,185   | 316       | 869        | 1,249     | 1,009      | 26.7%      | 73.3%       |
| 1982年 | 1,195   | 319       | 876        | 1,261     | 1,017      | 26.7%      | 73.3%       |
| 1983年 | 1,203   | 320       | 883        | 1,265     | 1,026      | 26.6%      | 73.4%       |
| 1984年 | 1,208   | 324       | 884        | 1,281     | 1,027      | 26.8%      | 73.2%       |
| 1985年 | 1,212   | 325       | 887        | 1,285     | 1,030      | 26.8%      | 73.2%       |
| 1986年 | 1,222   | 326       | 896        | 1,289     | 1,041      | 26.7%      | 73.3%       |
| 1987年 | 1,232   | 328       | 904        | 1,296     | 1,050      | 26.6%      | 73.4%       |
| 1988年 | 1,236   | 329       | 907        | 1,300     | 1,053      | 26.6%      | 73.4%       |
| 1989年 | 1,238   | 328       | 910        | 1,296     | 1,057      | 26.5%      | 73.5%       |
| 1990年 | 1,243   | 329       | 914        | 1,300     | 1,062      | 26.5%      | 73.5%       |
| 1991年 | 1,251   | 331       | 920        | 1,308     | 1,069      | 26.5%      | 73.5%       |
| 1992年 | 1,258   | 332       | 926        | 1,312     | 1,075      | 26.4%      | 73.6%       |
| 1993年 | 1,266   | 332       | 934        | 1,312     | 1,085      | 26.2%      | 73.8%       |
| 1994年 | 1,274   | 334       | 940        | 1,320     | 1,092      | 26.2%      | 73.8%       |
| 1995年 | 1,281   | 336       | 945        | 1,328     | 1,098      | 26.2%      | 73.8%       |
| 1996年 | 1,285   | 338       | 947        | 1,336     | 1,100      | 26.3%      | 73.7%       |
| 1997年 | 1,289   | 337       | 952        | 1,332     | 1,106      | 26.1%      | 73.9%       |
| 1998年 | 1,294   | 337       | 957        | 1,332     | 1,111      | 26.0%      | 74.0%       |
| 1999年 | 1,307   | 337       | 970        | 1,332     | 1,127      | 25.8%      | 74.2%       |
| 2000年 | 1,308   | 337       | 971        | 1,332     | 1,128      | 25.8%      | 74.2%       |
| ...   |         |           |            |           |            |            |             |
| 2008年 | 1,231   | 282       | 949        | 1,115     | 1,102      | 22.9%      | 77.1%       |

各年3月31日現在

\*キーワードズ：土地利用規制格差、地域変容、人口変動

\*\*正員、(株)日本海コンサルタント計画技術研究室

(〒921-8042 石川県金沢市泉本町2丁目126番地、  
TEL:076-243-8291、FAX:076-243-0810)

\*\*\*正員、金沢大学理工研究域環境デザイン学系

(〒920-1192 石川県金沢市角間町、  
TEL:076-234-4914、FAX:076-234-4915)

ったものの、人口増加・経済成長が沈静化した1990年代以降の設定地区数はほぼ横ばいとなり、2000年～2008年には全国的な市町村合併や線引き廃止の流れにより、都市計画区域・区域区分設定地区数ともに減少している。

### 3. 地方都市圏における土地利用規制格差と人口変動の関係からみた地域変容の実態（北陸地域の事例）

#### (1) 都市圏の設定

ここでは、地方都市圏を「地方圏<sup>(1)</sup>の県庁所在都市を中心市とし、周辺市町村を含む区域」と定義する。また、周辺市町村については総務省統計局の定義に基づき、「中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ中心市と接続している市町村」とする。この定義に基づき、本稿では北陸地域の中心市3市（富山市、金沢市、福井市）を事例に、土地利用の規制格差と人口変動の関係から、地域変容の実態について考察する。

表-2 北陸地域における都市圏の設定

| 都市圏   | 中心市 | 周辺市町村        |   |
|-------|-----|--------------|---|
|       |     | 線引き          | 非線引き                                    |
| 富山都市圏 | 富山市 | 婦中町、小杉町、下村   | 清川市、舟橋村、上市町、大山町、大沢野町、立山町                |
| 金沢都市圏 | 金沢市 | 松任市、野々市町、内灘町 | 津幡町、鶴来町                                 |
| 福井都市圏 | 福井市 | 松岡町、清水町      | 芦原町、丸岡町、今立町、坂井町、鯖江市、三国町、春江町、勝山市、織田町、朝日町 |

1975年国勢調査時の市町村を基準とする

#### (2) 土地利用規制格差と人口変動の実態

上記の定義で設定した富山・金沢・福井の各都市圏における土地利用規制区分ごとの人口変動を表-3～表-5に示す<sup>(2)</sup>。いずれの都市圏においても、市街化区域で増加、市街化調整区域ではほぼ横ばい、非線引き都市計画区域で増加となっており、1980年を1とした変化率をみると、非線引き都市計画区域の増加率が大きくなっている。

都市圏ごとにみると、富山都市圏では、市街化区域の増加率が1.113に対し、市街化調整区域では1.020、非線引き都市計画区域では1.195となっており、規制の緩い周辺市町村での人口増加が目立つ。金沢都市圏では、市街化区域内の人口が他の区域に比べて圧倒的に多くなっており、金沢市の求心力が他都市に比べて大きいこと

表-3 富山都市圏の土地利用規制区分と人口変動

上段：人口(千人)、下段：変化率(1980年=1)

|          | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2005年 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|          | 市街化区域 | 260.5 | 268.0 | 278.1 | 283.0 | 293.4 |
|          | 1.000 | 1.029 | 1.068 | 1.086 | 1.126 | 1.113 |
| 市街化調整区域  | 85.3  | 90.5  | 88.4  | 92.1  | 83.8  | 87.0  |
|          | 1.000 | 1.061 | 1.036 | 1.080 | 0.982 | 1.020 |
| 非線引き都計区域 | 100.4 | 106.8 | 111.4 | 113.5 | 118.9 | 120.0 |
|          | 1.000 | 1.064 | 1.110 | 1.130 | 1.184 | 1.195 |

表-4 金沢都市圏の土地利用規制区分と人口変動

上段：人口(千人)、下段：変化率(1980年=1)

|          | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2005年 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|          | 市街化区域 | 422.8 | 465.9 | 474.4 | 490.2 | 499.2 |
|          | 1.000 | 1.078 | 1.122 | 1.159 | 1.181 | 1.198 |
| 市街化調整区域  | 61.3  | 62.1  | 67.7  | 67.2  | 69.8  | 68.9  |
|          | 1.000 | 1.013 | 1.104 | 1.096 | 1.139 | 1.124 |
| 非線引き都計区域 | 51.3  | 57.6  | 61.1  | 67.6  | 73.2  | 77.0  |
|          | 1.000 | 1.123 | 1.191 | 1.318 | 1.427 | 1.501 |

表-5 福井都市圏の土地利用規制区分と人口変動

上段：人口(千人)、下段：変化率(1980年=1)

|          | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2005年 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|          | 市街化区域 | 194.1 | 201.0 | 204.3 | 209.1 | 210.4 |
|          | 1.000 | 1.036 | 1.053 | 1.077 | 1.084 | 1.089 |
| 市街化調整区域  | 41.4  | 42.8  | 44.5  | 42.2  | 42.9  | 42.2  |
|          | 1.000 | 1.034 | 1.075 | 1.019 | 1.036 | 1.019 |
| 非線引き都計区域 | 209.9 | 214.9 | 219.6 | 224.5 | 231.1 | 231.7 |
|          | 1.000 | 1.024 | 1.046 | 1.070 | 1.101 | 1.104 |

がわかる。しかし、増加率をみると、市街化区域では1.198であるのに対し、市街化調整区域では1.124、非線引き都市計画区域では1.501となっており、富山・福井に比べて規制の緩い周辺市町村での人口増加割合が大きくなっている。福井都市圏では、市街化区域の増加率が1.089、市街化調整区域で1.019、非線引き都市計画区域で1.104となっており、富山・金沢と同様に規制の緩い周辺市町村での人口増加が目立つ結果となっている。

### 4. まとめ・今後の課題

本稿では、全国の都市計画数と区域区分設定状況の推移を把握するとともに、地方都市圏における土地利用規制格差と地域変容の関連について、北陸地域の3つの都市圏を事例に、地域変容の一側面となる人口変動の実態を示した。いずれの都市圏においても市街化区域内人口の増加、市街化調整区域内人口の維持(抑制)がみられ、線引き制度が一定の成果を収めている状況がうかがえる。一方、線引き都市に隣接する非線引き都市での人口増加が顕著であり、この傾向は3つの都市圏に共通してみられた。今後、北陸地域以外の都市圏も含めたより詳細な分析が必要となるが、地方都市圏では日常生活における自動車依存度が高いこと等から、中心市に隣接する規制の緩い非線引き白地地域等での住宅開発をはじめとする都市的開発が共通的に進んでいるものと考えられる。

地方都市圏では、人口減少・少子高齢化が進みつつあり、開発圧力は以前に比べて低くなってきていると思われるが、世帯分離に伴う住宅需要やそれに伴う商業開発等の圧力は今後も継続するものと考えられる。これらの需要に対応しつつ、人口減少時代に見合った集約的な都市づくりを進めていくためには、都市圏レベルでの地域特性に応じた広域的な市街化コントロールが不可欠である。香川県では、2004年5月に線引きを廃止し、特定用途制限地域の指定や開発許可基準の引き下げ等の代替措置を講じたものの、用途地域外(旧調整区域)での1ヶ月平均開発許可件数が線引き廃止前の約6倍に増加<sup>(3)</sup>するなど、開発コントロールの難しさを物語っている。このような地方都市圏における具体的な対応後の動向等も踏まえつつ、土地利用規制格差と地域変容の実態について明らかにしていきたい。

#### 【補注】

- 国土交通省土地・水資源局土地情報課による「土地所有・利用の概況」で定義された三大都市圏(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県、三重県、大阪府、京都府、兵庫県)を除く道県。
- 都市計画年報のデータを用いて集計。
- 香川県HPで公開されているデータをもとに集計。用途地域外(旧調整区域)における1ヶ月平均開発許可件数は、線引き廃止前(H15年度)の1.5件に対し、廃止後(H16年5月～H21年3月末)は9.2件(約6倍)に増加している。

#### 【参考文献】

- 松川寿也・岩本陽介・中出文平(2007)：線引き都市計画区域外縁部での土地利用規制格差とその是正手法の可能性と課題 - 松本都市計画区域とその周辺を対象として -、都市計画論文集、No. 42-3, pp. 793-798.
- 岩本陽介・松川寿也・中出文平(2007)：特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究 - 岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて -、都市計画論文集、No. 42-3, pp. 799-804.
- 木谷弘司・川上光彦(1998)：市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究 - 地方中心都市を事例として -、都市計画論文集、No. 33, pp. 511-516.
- 国立社会保障・人口問題研究所(2007)：日本の都道府県別将来推計人口(平成19年5月推計)